PRB 05-36E

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

CANADA'S DOMESTIC AGRICULTURAL SUPPORTS AND THE WORLD TRADE ORGANIZATION

Michael Holden
Economics Division

20 September 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

DOMESTIC SUPPORT PROVISIONS OF THE AGREEMENT ON AGRICULTURE 2

A. Reduction Schedule for Agricultural Subsidies 2

B. Categories of Agricultural Support – The "Boxes" 3
1. Unrestricted Supports: The Green Box 4
2. Restricted Supports: The Amber Box 5
3. Blue Box Supports 5

C. Notification Obligations 5

CANADA'S AGRICULTURAL SUPPORT PROGRAMS 6

A. Canada's 2000 Green Box Programs 6

B. Canada's 2000 Amber Box Programs 8
1. Non-Product-Specific Supports 8
2. Product-Specific Supports 9

C. Canada's Current Agricultural Supports 11

DOMESTIC SUPPORT AND THE CURRENT ROUND OF WTO NEGOTIATIONS 12

REFERENCES 14

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CANADA'S DOMESTIC AGRICULTURAL SUPPORTS AND THE WORLD TRADE ORGANIZATION

INTRODUCTION

The treatment of agricultural subsidies (or "supports") is one of the most difficult issues facing trade liberalization efforts at the World Trade Organization (WTO). The WTO and its predecessor, the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), have successfully negotiated eight rounds of negotiations aimed at reducing tariffs and enhancing transparent, market-oriented, rules-based trade. However, it was not until the 1986-1994 Uruguay Round that WTO members were able to reach any agreement on liberalizing trade in agricultural goods.

The Uruguay Round's Agreement on Agriculture was thus a landmark development. Signed in 1993, the Agreement was intended to strengthen the rules governing agricultural trade with the aim of establishing a fair and market-oriented trading system, as well as to improve predictability and stability for both importing and exporting countries. It achieved modest progress on liberalizing trade in agriculture by imposing binding commitments on member countries to lower protective barriers in three main areas: market access, export competition and domestic support.

In the area of market access, countries agreed to replace their existing non-tariff barriers with tariffs. This was done in such a way that the tariffs provided the same level of protection as the non-tariff barriers they replaced. These duties were then subject to a gradual reduction: by 36% over the 1995-2000 period in developed countries; and by 24% over a ten-year period (1995-2004) in developing countries.

Similar provisions existed for export competition. Developed countries agreed to lower their trade-distorting export subsidies by 36% over six years, while developing nations had ten years to implement a 24% rollback.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

106-03323/

However, it was the inclusion of domestic support that was perhaps the most significant element of the Agreement on Agriculture. By signing the Agreement, member countries formally recognized that domestic support policies, particularly those that encourage production, distort international trade in agricultural goods.(1) Further, through its devised system of colour-coded "boxes," the Agreement clearly distinguished between those domestic supports believed to distort trade and those believed not to do so.

Although the Uruguay Round's Agreement on Agriculture marked the first real progress at the WTO towards liberalizing trade in agriculture, it was only a first step. Indeed, the issue of domestic agricultural supports is figuring prominently in the current Doha Round of WTO negotiations. Member countries have proposed a wide variety of changes to the Agreement on Agriculture, many of which, if agreed to, could have significant implications for Canada.

This paper provides a brief overview of the domestic support provisions contained in the 1993 Agreement on Agriculture, including an examination of the types of supports that are included in the colour-coded "boxes" used by the WTO to identify which subsidies are permissible and which were (and will continue to be) subject to reductions. The paper also examines Canada's agricultural support programs and where they fit in these "boxes." Finally, it looks at the potential for further reduction in domestic agricultural supports at the current Doha Round of WTO negotiations.

DOMESTIC SUPPORT PROVISIONS OF THE AGREEMENT ON AGRICULTURE

A. Reduction Schedule for Agricultural Subsidies

In the Agreement on Agriculture, it was agreed that the total level of domestic support (such as production subsidies) provided by governments in industrialized countries to agricultural producers was to be lowered by an average of 20% from 1986-1990 levels. In developing countries, the decrease was to be 13%. For industrialized countries, this reduction

---

(1) H. de Gorter and M. Ingco, *The AMS and Domestic Support in the WTO Trade Negotiations on Agriculture: Issues and Suggestions for New Rules*, Agriculture and World Development, The World Bank Group, September 2002.

was phased in over a six-year period beginning in 1995. Developing countries had ten years (to 2004) in which to implement their commitments.

The Agreement did not set a reduction schedule for each eligible subsidy, but instead did so at an aggregate level only. This overall subsidy level is known as the total "Aggregate Measure of Support" (or AMS). The total AMS includes all product-specific supports, as well as all non-product-specific subsidies.

In the Agreement on Agriculture, each country that had eligible domestic supports (28 WTO members, including the European Community as a single member) committed itself to reducing those subsidies according to a given schedule. Members were permitted to lower their subsidies at a faster rate, but supports could not exceed an assigned maximum level in each given year. After six years, once supports had been reduced by 20%, the maximum allowable AMS would hold steady at the new level until a new agreement was reached. Countries were, and continue to be, free to set their AMS levels anywhere between zero and their maximum allowable AMS level. For example, Canada's current AMS threshold is $4.3 billion, but in 2000 Canada provided $848 million in eligible AMS supports.

While the WTO agreement placed a "ceiling" on how high the AMS could be in any given year, a type of "floor" exists as well. This is known as the *de minimis* provisions of the Agreement. Under the *de minimis* provisions, once the value of a product-specific support falls below 5% of the total value of production of that good, no further reductions are required. A similar threshold exists for subsidies not tied to any specific product – so long as these subsidies are less than 5% of the total value of agricultural production in any given year, they need not be reduced.[2]

B. Categories of Agricultural Support – The "Boxes"

While the Agreement on Agriculture committed WTO member countries to reduce their overall levels of domestic support, in fact, only certain types of subsidies were subject to reduction commitments. In WTO parlance, subsidies are categorized according to a series of colour-coded "boxes." Initially these were intended to resemble traffic lights. "Red box" measures were forbidden ("stop"), "amber box" instruments were to be reduced ("slow down") and "green box" subsidies were exempt from reductions ("go ahead").

---

(2) In developing countries, the *de minimis* threshold is 10%.

However, the "traffic light" analogy did not hold for long. Member countries were unable to agree on any measures that should be banned outright, meaning that there are no "red box" subsidies identified in the Agreement on Agriculture. In addition, the Agreement also produced a fourth colour, the "blue box," created at the insistence of negotiators from the European Union (EU) and the United States, who demanded greater flexibility in applying their respective agricultural policies to the new international rules. Each of these "boxes" – green, amber and blue – is discussed below.(3)

1. Unrestricted Supports: The Green Box

Green box measures are those that are permissible under the WTO Agreement on Agriculture. They were exempt from the domestic support reduction commitments described above. In fact, green box supports can be increased without limit and not violate the WTO agreement. Green box supports apply to developed and developing countries alike, although the latter are afforded some special provisions.(4)

To qualify as green box measures, agricultural policies must not be trade-distorting, or at the very least, have a negligible effect on trade. These policies must also involve direct government funding; subsidies that arise from charging higher prices to consumers do not qualify. As well, green box measures cannot have the effect of providing price support to farmers. In other words, funds cannot be tied to production levels or market prices. The specific criteria for green box subsidies are set out in Annex 2 of the WTO Agreement on Agriculture.

There are two broad types of subsidy that, subject to the general criteria and some measure-specific criteria, qualify as green box supports: government service programs, and direct payments to producers. Examples of the types of government service programs that qualify as green box supports include: programs that fund agricultural and environmental research; agricultural training programs; health and safety inspection services; marketing and promotion services; infrastructure services, including electricity, roads, ports, water supply, etc; stockpiling programs for food security; and the provision of basic food aid for those in need.

As mentioned above, direct payments to producers qualify as green box subsidies only so long as they do not link payments with farmers' production decisions. This is called "decoupling." Examples of direct payments to farmers eligible under the green box criteria

---

(3) This information is taken from the WTO Web site.

(4) Developing countries are permitted greater scope within the green box category to engage in government stockpiling for food security purposes, as well as subsidized food prices for the very poor.

include: decoupled income support measures; insurance, safety-net and disaster-relief payments; a range of programs to assist with structural adjustment; and some environmental and regional assistance programs.

2. Restricted Supports: The Amber Box

Amber box programs are those domestic supports that are considered to distort production and trade. These include measures used to support agricultural prices, or subsidies directly related to production quantities. For example, any program that guaranteed a minimum price for an agricultural commodity, or one that paid farmers a certain amount per acre sown or per tonne of yield, would qualify as an amber box support.

In general, this type of agricultural support is considered to be trade-distorting because it disrupts economic signals; farmers receive prices for their products that do not reflect prevailing economic conditions. This can encourage overproduction of commodities, squeeze out imports, and lower world prices. As such, these supports are subject to limits under the Agreement on Agriculture. The amber box is defined in Article 6 of that agreement.

As mentioned above, the Agreement on Agriculture committed industrialized countries to reduce eligible subsidies by 20% over a six-year period. These reductions all had to come from amber box subsidies because green and blue box subsidies (discussed below) were exempt.

3. Blue Box Supports

Blue box subsidies are somewhere in between the green and amber boxes. Blue box programs include domestic supports that require producers to limit their output. These programs are considered to be trade-distorting, and would otherwise have been placed in the amber box. However, since they limit production, these programs are considered to be less distorting than other types of agricultural support; as mentioned above, agricultural subsidies are typically considered to result in overproduction. A subsidy that limited production would thus be considered preferable to one that did not.

There is currently no limit on spending on blue box subsidies. Conditions for blue box programs are set out in paragraph 5 of Article 6 of the Agreement on Agriculture. Canada does not have any domestic supports that fall into this category.

C. Notification Obligations

Members are required to file annual reports to the WTO Committee on Agriculture on the extent of their domestic support measures.[5] Countries are required to catalogue and tally their subsidies in each of the three categories of support (blue, amber and green) and provide the AMS calculations where relevant. Members are also required to notify the Committee of any new measures in exempt categories. The most recent year for which Canada has filed a report is 2000, submitted in the spring of 2005.

CANADA'S AGRICULTURAL SUPPORT PROGRAMS

According to the schedule of AMS reductions in the WTO Agreement on Agriculture, Canada's maximum allowable AMS fell from $5.2 billion in 1995 to $4.3 billion in 2000. It will remain at that level pending the outcome of a new agriculture agreement at the WTO.

Although Canada is entitled to provide up to $4.3 billion in eligible amber box agricultural supports, its actual AMS levels have been far below its allowable limit. In 1995, Canada's eligible AMS support was $777 million, while in 2000 it reached $848 million. Payments can fluctuate considerably from one year to the next.

As mentioned above, 2000 is the latest year for which Canada has submitted a report on its AMS support to the WTO.[6] Data exist on the value of subsidies in more recent years, but these have not been officially broken down by colour-coded box and submitted to the WTO. Moreover, because Canada's agricultural support programs are frequently adjusted, modified or replaced, it is difficult to estimate Canada's total AMS beyond 2000. Canada's 2000 agricultural supports are summarized below. A discussion of Canada's most recent major agricultural support – the Canadian Agricultural Income Stabilization Program (CAIS) – and how it would fit into the WTO's colour-coded boxes follows.

A. Canada's 2000 Green Box Programs

In 2000, Canada provided $2.32 billion in green box support to farmers, up from $1.75 billion in 1999. Just over three-quarters of this total came from the federal government or though shared federal-provincial programs.

---

(5) Least-developed countries are required to report only every two years, and developing countries can also request a temporary exemption from the annual reporting requirement for amber box subsidies.

(6) This report was submitted on 22 March 2005 and is available at the WTO Web site, http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agric_e.htm.

Of the two eligible categories of green box support – government service programs and income support to farmers – most of this $2.32 billion (about 60%) was spent on the former. Within that category, the two largest areas of expenditure were: $411 million on research, mostly done through the research branch of Agriculture and Agri-Food Canada (AAFC); and $435 million on inspection services, primarily through the Canadian Food Inspection Agency and Health Canada (see Table 1).

Table 1
Canada's "Green Box" Supports – 2000
($ million)

Government Services	
Research	410.8
Pest and Disease Control	23.0
Training Services	71.8
Extension and Advisory Services	201.1
Inspection Services	434.5
Marketing and Promotional Services	63.4
Infrastructure Services	94.5
Environmental Programs	73.2
Other General Services	5.0
Other	0.4
Income Supports	
Decoupled Income Support	360.0
Income Insurance and Income Safety-Net Programs	576.6
Regional Assistance Programs	0.9
Total	**2,315.2**

Source: WTO Committee on Agriculture.

Three income support programs were included in Canada's green box measures in 2000. About $557 million was paid out through the Agriculture Income Disaster Assistance Program (AIDA), an indirect predecessor to the present-day CAIS. In addition, $360 million was paid out in decoupled income support programs though the Canada-Saskatchewan and Canada-Manitoba Adjustment Programs. Finally, a small amount went to provincial regional assistance spending in Quebec.

B. Canada's 2000 Amber Box Programs

In 2000, agricultural supports under the amber box category totalled just under $2.3 billion. However, because of the *de minimis* floor provisions in amber box subsidies, only a small portion of this total counts against Canada's $4.3 billion total AMS limit.

Canada's amber box provisions can be divided into two main types – those specific to certain products, and non-product-specific supports.

1. Non-Product-Specific Supports

Canada provided $1.2 billion in non-product-specific AMS in 2000. This was equivalent to 3.8% of total farm income that year, meaning that this category of amber box supports fell under the 5% *de minimis* threshold (Table 2). In other words, the value of this type of agricultural support was small enough that it did not count towards Canada's allowable level of subsidies.

Table 2
Canada's "Amber Box" Supports – 2000
($ million)

Non-Product-Specific Aggregate Measures of Support	
Net Income Stabilization Account (NISA)	381.0
NISA Enhancement	52.8
Crop Insurance	347.7
Waterfowl Crop Damage Compensation	6.4
Canadian Adaptation and Rural Development Fund (CARD)	35.8
Provincial Programs	349.1
Provincial Credit Concessions	51.6
Federal Credit Concessions	-27.9
Others	10.9
Total	**1,207.4**
Total Value of Production in 2000	**31,746.6**
Non-Product-Specific AMS as % of Total Production	**3.8**

Source: WTO Committee on Agriculture.

The following are the major federal or shared federal-provincial programs that were included in Canada's submission of non-product-specific amber box supports:

- *The Net Income Stabilization Account (NISA) and NISA enhancement*. NISA was one of the programs rolled into CAIS.

- *Crop Insurance*. Canada's crop insurance program is now called Production Insurance.

- *The Canadian Adaptation and Rural Development Fund (CARD)*. This program has since been replaced by the Advancing Canadian Agriculture and Agri-Food Program (ACAAF).

2. Product-Specific Supports

Canada provided just under $1.1 billion in product-specific agricultural supports in 2000. However, for many products, the level of support was below the 5% *de minimis* threshold. For example, subsidies for wheat and durum totalled $83.9 million in 2000, but since that subsidy accounted for only 2.9% of the total value of wheat production that year, the $83.9 million does not count against Canada's total allowable agricultural subsidy. Indeed, as shown in Table 3, of the 22 listed agricultural products, only 6 had subsidy levels high enough to count against Canada's $4.3-billion limit under the Agreement on Agriculture. In all, $848 million out of the $1.1 billion in product-specific supports counted towards Canada's allowable agricultural supports that year.

Table 3
Canada's "Amber Box" Supports – 2000
Product-Specific Aggregate Measures of Support

	Value ($ million)	As a % of Total Production Value
Wheat and Durum	83.9	2.9 *de minimis*
Barley	37.3	2.8 *de minimis*
Oats	19.2	5.8
Corn	189.6	17.9
Canola	6.1	0.3 *de minimis*
Soybeans	104.7	13.0
Other Grains, Oilseeds and Forage Crops	7.8	0.7 *de minimis*
Sugar Beets	0	0 *de minimis*
Apples	4.9	2.4 *de minimis*
Potatoes	8.9	1.3 *de minimis*
Honey	0.4	0.6 *de minimis*
Dry Beans	6.5	5.0 *de minimis*
Tobacco	20.7	5.7

Table 3 (cont'd) Canada's "Amber Box" Supports – 2000 Product-Specific Aggregate Measures of Support		
	Value ($ million)	**As a % of Total Production Value**
Other Crops	3.8	0.1 *de minimis*
Beef	64.4	0.9 *de minimis*
Pork	18.4	0.5 *de minimis*
Sheep	7.6	8.5
Milk	506.3	12.6
Chicken	0	0 *de minimis*
Turkey	0	0 *de minimis*
Eggs	0	0 *de minimis*
Other Livestock	0.1	0.1 *de minimis*
Total	**1,090.8**	
Less *de minimis* product-specific AMS	242.6	
Total eligible product-specific AMS	**848.2**	

Source: WTO Committee on Agriculture.

Product-specific agricultural supports in Canada were distributed through a number of different programs. The following federal or shared federal-provincial programs were included in Canada's submission of product-specific amber box (AMS) supports:

- *The Market Revenue Program.* This is a price-protection program for grains and oilseeds producers in Ontario. It compensates producers if crop prices fall below a price support threshold. This program is being phased out as CAIS provides a similar function.

- *The Advance Payments Program (APP).* The APP provides interest-free cash advances of up to $50,000 to allow producers to store crops and market them later in the year when prices may be higher.

- *Leasing of Hopper Cars.* This is for the transportation of grains and oilseeds.

- *System Improvement Reserve Fund.* This was related to the upgrading of rail transportation infrastructure. It is no longer in place.

- *Dairy Subsidy.* This was a direct subsidy and does not include price supports under the supply-management system. Canada does not consider supply management to be a subsidy.

C. Canada's Current Agricultural Supports

In 2000, Canada provided $848 million in eligible total AMS supports to domestic agriculture producers, while it was entitled to provide as much as $4.3 billion under the terms of the Agreement on Agriculture. In recent years, however, a series of challenges in the Canadian agricultural sector have prompted a tremendous increase in domestic support for Canadian farmers. In 2002, poor weather conditions in the prairies led to low yields in most major field crops. The following year saw the discovery of bovine spongiform encephalopathy (BSE) in Alberta and the subsequent closure of the U.S. border to live cattle and certain cuts of meat. As a result of these and other factors, farmers experienced a dramatic decline in net farm incomes – to record low levels in 2003.

In 2004, direct payments to farmers reached $4.9 billion, up from $2.8 billion in 2000. While these figures are not directly comparable to those submitted to the WTO Committee on Agriculture, they do suggest that Canada's future reports on total AMS levels will show an increase. To illustrate, crop insurance payments (production insurance) – listed as a non-product-specific amber box support – grew from $348 million in 2000 to nearly $1.2 billion two years later. In 2003, eligible payments fell back to $417 million.[7]

Unfortunately, because of the complexity of Canada's agricultural support programs, it is impossible to determine Canada's total AMS more recently than for 2000 without access to the precise data and methodologies used to calculate which programs, or which elements of which programs, qualify as amber box supports. For example, Canada's main income support program, CAIS, is partially a green box program and partly amber box, depending on the level of coverage farmers choose. Thus, all that can be safely determined is that while Canada provided only $848 million out of a possible $4.3 billion in AMS in 2000, that figure is certainly much higher in 2005.

---

(7) Agriculture and Agri-Food Canada estimates that the long-run average government contribution to crop insurance was 56% of total contributions. As such, the figures listed here – those submitted to the WTO – represent 56% of total indemnities under the Crop Insurance Program. These data are available in AAFC's 2003-2004 *Departmental Performance Report*, http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/03-04/AAFC-AAC/AAFC-AACd34-PR_e.asp?printable=True.

DOMESTIC SUPPORT AND THE CURRENT ROUND OF WTO NEGOTIATIONS

When the current Doha Round of WTO negotiations began, it was with the promise that talks would focus on securing trade-related benefits for developing countries. High on the priority list was liberalization of trade in agricultural goods. Many developing countries called for greater access to markets in the industrialized world and for greater restrictions to be placed on trade- and market-distorting agricultural subsidies in countries such as the United States and in the EU. These objectives were endorsed by all countries as part of the Doha Ministerial Declaration in 2001. As paragraph 13 of that declaration states:

> We recall the long-term objective referred to in the Agreement to establish a fair and market-oriented trading system through a programme of fundamental reform encompassing strengthened rules and specific commitments on support and protection in order to correct and prevent restrictions and distortions in world agricultural markets. We reconfirm our commitment to this programme… [W]e commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support.

However, while countries agreed to these general objectives, making progress proved to be difficult. Wealthy countries, notably the United States and EU, were reluctant to lower their agricultural subsidies and allow greater market access. They sought concessions from developing countries in exchange for doing so. Many developing countries, on the other hand, felt that rich countries had been the primary beneficiaries of previous trade agreements and that the Doha Round was to focus on their own specific concerns.

The first sign of progress towards breaking this impasse came on 31 July 2004 when the WTO General Council unanimously adopted an agreement on a framework for modalities to liberalize agricultural trade within the Doha Development Agenda. In essence, this means that countries agreed on what will form the subject matter of subsequent negotiations.

The framework spelled out a number of specific negotiating topics on market access, export subsidies and domestic support. Notably, WTO members made a commitment to eliminate export subsidies, considered to be the most egregious form of market-distorting subsidy. In addition, the framework calls for "substantial overall tariff reductions" to improve

market access. This will be done in such a way that higher tariffs are subject to the deepest cuts. Some flexibility is allowed for "sensitive" products, but even in those cases, members made a commitment to "substantial improvement" in market access through a combination of tariff reductions and tariff quota expansions.

While these developments will likely yield the most significant benefits in terms of liberalizing trade in agricultural goods and removing market distortions, progress was made in the area of domestic support as well. The framework agreement commits WTO members to negotiate in the following areas:

- *Harmonizing reductions in the amber category of trade-distorting domestic support*: Although subsidy levels have fallen, there remain large differences in agricultural supports around the world. The framework agreement commits countries with higher levels of trade-distorting supports to make greater reductions in those supports "in order to achieve a harmonizing result."

- *Further reductions in subsidies and the de minimis levels*: Countries are considering by how much to further reduce amber box subsidies. Also under discussion is whether or not the *de minimis* levels should be lowered beyond their current 5% threshold.

- *A review of, and further disciplines to be potentially placed on, blue box programs*: Some countries see the blue box category as valuable because it provides countries with a way to phase out amber box supports without causing too much hardship. Others want to set limits or reduction commitments on blue box supports. Still others want to remove the category entirely. The framework agreement proposes a cap on blue box programs so that they do not exceed 5% of the value of total agricultural production over an historical period.

- *A review of green box programs*: Some maintain that the payments made by certain countries under the green box category are so large as to be trade-distorting. Among the subsidies under review are direct payments to producers, including decoupled income supports; and government-supported insurance, income, and safety-net programs. On the other hand, some countries believe the opposite to be true – that the current criteria for green box supports need to be expanded to better accommodate non-trade concerns such as environmental protection. Under the framework agreement, green box criteria will be reviewed and clarified to ensure that all domestic supports in that category meet the basic concepts and principles of the green box.

The July 2004 framework agreement is but a first step, but it commits WTO members to potentially significant reductions in allowable trade-distorting domestic supports in agriculture. While there is considerable work yet to be done in negotiating the details, members hope to be in a position to reach an agreement at the Hong Kong Ministerial in December 2005.

Although it is impossible to say how Canada might be affected by the outcome of any such agreement on domestic agricultural supports, the impact is likely to be not too severe. As stated above, Canada's total AMS payments in 2000 were only a fraction of the allowable $4.3 billion. While subsidies have increased considerably since then, those increases were largely due to exceptional circumstances. Even under much stricter conditions, it is not likely that Canada would have to cut its domestic agricultural supports significantly in order to comply with any new WTO agreement.

REFERENCES

de Gorter, H., and M. Ingco. *The AMS and Domestic Support in the WTO Trade Negotiations on Agriculture: Issues and Suggestions for New Rules.* Agriculture and World Development, The World Bank Group, September 2002.

House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade. *Building an Effective New Round of WTO Negotiations: Key Issues for Canada.* April 2002.

World Trade Organization. "Agriculture Negotiations: Background Fact Sheet – Domestic Support in Agriculture: The Boxes." http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm.

———. "Committee on Agriculture – Notification – Canada – Domestic Support." http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agric_e.htm.

———. "Doha WTO Ministerial 2001: Ministerial Declaration," adopted on 14 November 2001. http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e. htm.

———. "Legal Texts: The WTO Agreements." http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm#aAgreement.

———. "Text of the 'July Package' – the General Council's post-Cancún decision," 1 August 2004. http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm.

PRB 05-36F

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

LE SOUTIEN INTERNE DE L'AGRICULTURE AU CANADA ET L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

Michael Holden
Division de l'économie

Le 20 septembre 2005

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

DISPOSITIONS RELATIVES AU SOUTIEN INTERNE
DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE 3

A. Calendrier de réduction des subventions agricoles 3

B. Catégories de soutien agricole 4
1. Catégorie verte : Soutien sans restrictions 4
2. Catégorie orange : Soutien soumis à des restrictions 5
3. Soutien de la catégorie bleue 6

C. Obligations de notification 6

LES PROGRAMMES CANADIENS DE
SOUTIEN DE L'AGRICULTURE 7

A. Programmes canadiens de la catégorie verte en 2000 7

B. Programmes canadiens de la catégorie orange en 2000 9
1. Mesures de soutien autres que par produit 9
2. Mesures de soutien par produit 10

C. Mesures actuelles de soutien de l'agriculture au Canada 12

LE SOUTIEN INTERNE ET LE CYCLE ACTUEL
DE NÉGOCIATION DE L'OMC 13

RÉFÉRENCES 16

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE SOUTIEN INTERNE DE L'AGRICULTURE AU CANADA ET L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

INTRODUCTION

Le traitement des subventions agricoles (ou mesures de « soutien interne ») est l'une des questions les plus difficiles qui se posent dans le cadre des efforts de libéralisation du commerce déployés à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'OMC et son prédécesseur, l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT), ont mené à terme huit cycles de négociation visant à réduire les tarifs et à favoriser des échanges commerciaux transparents, réglementés et axés sur le marché. Toutefois, il a fallu attendre le cycle de l'Uruguay de 1986 à 1994 pour que les membres de l'OMC parviennent à une entente sur la libéralisation du commerce des produits agricoles.

L'Accord sur l'agriculture issu du cycle de l'Uruguay a donc constitué un événement historique. Signé en 1993, l'Accord avait pour but de renforcer les règles régissant le commerce des produits agricoles, de façon à établir un système commercial équitable et axé sur le marché, et d'assurer plus de prévisibilité et de stabilité aux pays tant importateurs qu'exportateurs. L'Accord a permis de réaliser de modestes progrès dans la libéralisation du commerce des produits agricoles en imposant aux pays membres des engagements contraignants pour la réduction des barrières protectionnistes dans trois grands domaines : l'accès aux marchés, la concurrence à l'exportation et le soutien interne.

Dans le domaine de l'accès aux marchés, les pays ont convenu de substituer des droits de douane à leurs barrières non tarifaires. Cela s'est fait de façon que les droits imposés assurent une protection équivalant aux barrières non tarifaires qu'ils remplaçaient. Par la suite, ces droits devaient baisser progressivement : de 36 p. 100 dans la période 1995-2000 pour les pays développés; et de 24 p. 100 sur dix ans (1995-2004) pour les pays en développement.

Des dispositions semblables s'appliquaient en matière de concurrence à l'exportation. Les pays développés ont convenu de réduire de 36 p. 100 sur six ans leurs subventions ayant des effets de distorsion sur les échanges, tandis que les pays en développement avaient dix ans pour mettre en œuvre des réductions de 24 p. 100.

Toutefois, ce sont les mesures touchant le soutien intérieur qui constituaient sans doute l'élément le plus important de l'Accord sur l'agriculture. En signant l'Accord, les pays membres reconnaissaient officiellement que les politiques de soutien interne, et particulièrement celles qui encouragent la production, ont des effets de distorsion sur les échanges internationaux de produits agricoles[1]. De plus, en recourant à un système de « catégories » de différentes couleurs, l'Accord établit des distinctions claires entre les diverses formes de soutien interne, selon qu'elles ont ou n'ont pas d'effets de distorsion.

Même si l'Accord sur l'agriculture issu du cycle de l'Uruguay a constitué le premier progrès réel réalisé à l'OMC sur la voie de la libéralisation du commerce des produits agricoles, ce n'était qu'un premier pas. En effet, la question du soutien interne de l'agriculture figure en très bonne place dans les négociations actuelles du cycle de Doha. Les pays membres ont proposé une vaste gamme de modifications à l'Accord sur l'agriculture, dont un grand nombre auraient des répercussions considérables sur le Canada si elles étaient adoptées.

Nous présentons dans ce document un aperçu des dispositions relatives au soutien interne de l'Accord sur l'agriculture de 1993, ainsi qu'un examen des genres de soutien compris dans les catégories de couleurs utilisées par l'OMC pour désigner les subventions autorisées, et celles qui étaient (et continueront d'être) sujettes à des réductions. De plus, nous passons en revue les programmes canadiens de soutien de l'agriculture et les répartissons entre les catégories de l'OMC. Nous examinons enfin les réductions possibles des mesures de soutien interne de l'agriculture auxquelles pourraient aboutir les négociations actuelles du cycle de Doha.

---

(1) H. de Gorter et M. Ingco, *The AMS and Domestic Support in the WTO Trade Negotiations on Agriculture: Issues and Suggestions for New Rules*, Agriculture and World Development, The World Bank Group, septembre 2002.

DISPOSITIONS RELATIVES AU SOUTIEN INTERNE DE L'ACCORD SUR L'AGRICULTURE

A. Calendrier de réduction des subventions agricoles

En signant l'Accord sur l'agriculture, les pays industrialisés ont convenu de réduire leur soutien interne total aux producteurs agricoles (p. ex. les subventions à la production) de 20 p. 100 en moyenne par rapport aux niveaux de 1986 à 1990, et ce, sur une période de six ans à partir de 1995. La réduction correspondante des pays en développement devait s'élever à 13 p. 100 et s'échelonner sur 10 ans (1995 à 2004).

L'Accord ne fixait pas de calendrier de réduction pour chaque subvention autorisée, se limitant plutôt à un calendrier global. Le niveau global des subventions est appelé « mesure globale du soutien » ou MGS. La MGS totale comprend l'ensemble du soutien interne par produit ainsi que toutes les subventions autres que par produit.

Dans le cadre de l'Accord sur l'agriculture, chaque pays qui avait un soutien interne autorisé (28 membres de l'OMC, parmi lesquels la Communauté européenne compte pour un seul membre) s'est engagé à réduire ses subventions selon un calendrier donné. Les membres pouvaient mettre en vigueur la réduction plus rapidement que prévu, mais le soutien ne pouvait pas dépasser un niveau maximum prescrit durant chaque année. Au terme de la période de six ans, une fois le soutien global réduit de 20 p. 100, la MGS maximale autorisée devait rester la même jusqu'à la conclusion d'un nouvel accord. Bien entendu, les pays sont libres de fixer leur MGS à un niveau inférieur au maximum autorisé. Par exemple, le plafond actuel du Canada est de 4,3 milliards de dollars, mais il n'a versé en 2000 que 848 millions de dollars en MGS autorisée.

Parallèlement au « plafond » de la MGS durant une année donnée, l'Accord de l'OMC établit également un « niveau plancher », appelé le niveau *de minimis*. En vertu des dispositions *de minimis*, une fois que la valeur d'un soutien par produit tombe au-dessous de 5 p. 100 de la valeur totale de la production, aucune autre réduction n'est nécessaire. Un seuil semblable existe dans le cas des subventions autres que par produit : tant que les subventions sont inférieures à 5 p. 100 de la valeur totale de la production agricole au cours d'une année, elles n'ont pas à être réduites[2].

---

(2) Pour les pays en développement, le seuil *de minimis* se situe à 10 p. 100.

B. Catégories de soutien agricole

Même si l'Accord sur l'agriculture impose aux pays membres de l'OMC de réduire leur niveau global de soutien interne, seules certaines catégories de subventions devaient faire l'objet d'engagements de réduction. Dans le jargon de l'OMC, les subventions sont catégorisées par couleurs, choisies initialement pour rappeler celles des feux de circulation. Les mesures de la « catégorie rouge » étaient interdites, celles de la « catégorie orange » devaient être réduites et celles de la « catégorie verte » étaient exemptées.

Toutefois, l'analogie des feux de circulation n'a pas tenu très longtemps. Les pays membres n'ayant jamais pu s'entendre sur des mesures à interdire complètement, aucune subvention n'est inscrite dans la catégorie rouge de l'Accord. De plus, l'Accord a produit une quatrième couleur, la « catégorie bleue », créée par suite de l'insistance des négociateurs de l'Union européenne et des États-Unis, qui exigeaient plus de souplesse dans l'adaptation de leurs politiques agricoles respectives aux nouvelles règles internationales. Nous présentons dans les paragraphes suivants des explications relatives aux catégories verte, orange et bleue[3].

1. Catégorie verte : Soutien sans restrictions

Les mesures de la catégorie verte sont celles qui sont autorisées aux termes de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC. Elles sont exemptées des engagements de réduction du soutien interne décrits ci-dessus. En fait, leur valeur peut même être rehaussée sans limite financière dans le cadre de l'OMC. Elles s'appliquent aux pays aussi bien développés qu'en développement, sauf que ces derniers bénéficient de dispositions spéciales[4].

Pour s'inscrire dans la catégorie verte, les politiques agricoles ne doivent pas avoir d'effets de distorsion sur les échanges ou n'avoir que des effets minimes. Elles doivent être directement financées par des fonds publics et non par l'imposition de prix plus élevés aux consommateurs. De plus, elles ne doivent pas avoir pour effet d'apporter un soutien des prix aux producteurs. Autrement dit, les fonds ne peuvent être liés ni aux niveaux de production ni aux prix en vigueur. Les critères précis s'appliquant aux subventions de la catégorie verte sont énoncés à l'annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC.

---

(3) Ces renseignements sont tirés du site Web de l'OMC.

(4) Les pays en développement ont plus de latitude, dans la catégorie verte, pour constituer des stocks publics à des fins de sécurité alimentaire et pour subventionner les produits alimentaires destinés aux membres très pauvres de la population.

Deux grandes classes de subventions s'inscrivent dans la catégorie verte, sous réserve des critères généraux et de certains critères particuliers : les programmes de services publics et les versements directs aux producteurs. Parmi les programmes de services publics autorisés, il y a lieu de mentionner les programmes de financement de la recherche agricole et environnementale, les programmes de formation agricole, les services d'inspection liés à la santé et à la sécurité, les services de commercialisation et de promotion, les services d'infrastructure, y compris les réseaux électriques, les routes, les ports, les systèmes d'alimentation en eau, etc., la constitution de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire et l'aide alimentaire intérieure offerte aux segments de la population qui sont dans le besoin.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les versements directs aux producteurs constituent des subventions de la catégorie verte à condition qu'ils soient sans lien avec les décisions de production des agriculteurs, c'est-à-dire qu'ils soient « découplés ». Les exemples de versements directs autorisés dans la catégorie verte comprennent les mesures découplées de soutien du revenu, les paiements liés à l'assurance, au filet de sécurité et aux catastrophes, différents programmes conçus pour faciliter l'ajustement structurel ainsi que quelques programmes de protection de l'environnement et d'aide régionale.

2. Catégorie orange : Soutien soumis à des restrictions

Les mesures de soutien interne de la catégorie orange sont celles qui sont réputées avoir des effets de distorsion sur la production et les échanges. Elles comprennent les mesures utilisées pour soutenir les prix agricoles et les subventions directement liées au volume de la production. Par exemple, tout programme qui garantit un prix minimum pour un produit agricole ou qui assure aux agriculteurs un certain montant par acre semée ou par tonne de rendement s'inscrirait dans la catégorie orange.

En général, le soutien agricole de ce genre est réputé avoir des effets de distorsion sur les échanges parce qu'il perturbe les signaux économiques, les agriculteurs recevant pour leurs produits des prix qui ne reflètent pas la conjoncture économique. Ce soutien peut encourager la surproduction, entraver les importations ou faire baisser les prix mondiaux. De ce fait, il est soumis à des limites aux termes de l'Accord sur l'agriculture. La catégorie orange est définie à l'article 6 de l'Accord.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'Accord sur l'agriculture impose aux pays industrialisés de réduire les subventions autorisées de 20 p. 100 sur une période de six ans. Ces réductions devaient toutes être faites dans la catégorie orange parce que les subventions des catégories verte et bleue (voir ci-dessous) sont exemptées.

3. Soutien de la catégorie bleue

Les subventions de la catégorie bleue se situent entre celles des catégories verte et orange. Elles comprennent les mesures de soutien interne qui imposent aux agriculteurs de limiter leur production. Ces mesures réputées avoir des effets de distorsion sur les échanges se seraient autrement inscrites dans la catégorie orange. Toutefois, comme elles limitent la production, leurs effets de distorsion sont considérés moindres que ceux d'autres mesures de soutien agricole. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, on considère en général que les subventions agricoles favorisent la surproduction. Par conséquent, les subventions tendant à limiter la production sont jugées préférables aux autres.

Aucune limite n'est actuellement imposée sur les subventions de la catégorie bleue. Les conditions correspondantes figurent au paragraphe 5 de l'article 6 de l'Accord sur l'agriculture. Le Canada n'a aucune mesure de soutien interne qui s'inscrit dans cette catégorie.

C. Obligations de notification

Les membres sont tenus de présenter au Comité de l'agriculture de l'OMC des rapports annuels sur l'étendue de leurs mesures de soutien interne[5]. Ils ont l'obligation de tenir un inventaire de leurs subventions dans chacune des trois catégories de soutien (bleue, orange et verte) et de présenter des calculs de MGS s'il y a lieu. Les membres sont également tenus d'informer le Comité de toute nouvelle mesure s'inscrivant dans les catégories exemptées. Le Canada a présenté au printemps 2005 son dernier rapport, qui portait sur l'an 2000.

---

(5) Les pays les moins avancés ne doivent présenter leur rapport qu'une fois tous les deux ans. De plus, les pays en développement peuvent demander d'être temporairement exemptés de l'obligation de présenter un rapport annuel sur les subventions de la catégorie orange.

LES PROGRAMMES CANADIENS DE SOUTIEN DE L'AGRICULTURE

D'après le calendrier de réduction de la MGS de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, la MGS maximale autorisée du Canada est passée de 5,2 milliards de dollars en 1995 à 4,3 milliards de dollars en 2000. Elle demeurera à ce niveau en attendant la conclusion d'un nouvel accord sur l'agriculture à l'OMC.

Même si le Canada a la possibilité d'offrir des mesures de soutien agricole de la catégorie orange totalisant 4,3 milliards de dollars, sa MGS réelle est restée bien en deçà de ce chiffre. En 1995, elle s'est élevée à 777 millions de dollars et, en 2000, a atteint 848 millions de dollars. Les versements peuvent fluctuer considérablement d'une année à l'autre.

Comme nous l'avons déjà dit, 2000 est la dernière année pour laquelle le Canada a présenté à l'OMC un rapport sur sa MGS[6]. Il existe des données plus récentes sur les subventions accordées, mais elles n'ont pas encore été réparties entre les catégories de couleurs pour être présentées à l'OMC. De plus, comme les programmes canadiens de soutien de l'agriculture sont souvent rajustés, modifiés ou remplacés, il est difficile d'estimer la MGS totale du Canada au-delà de 2000. Nous présentons ci-dessous un aperçu des mesures canadiennes de soutien de l'agriculture, ainsi qu'une description du plus récent programme de soutien agricole, le Programme canadien de stabilisation du revenu agricole (PCSRA), et de la façon dont il s'inscrit dans les catégories de l'OMC.

A. Programmes canadiens de la catégorie verte en 2000

En 2000, le Canada a fourni à ses agriculteurs des subventions de la catégorie verte totalisant 2,32 milliards de dollars, par rapport à 1,75 milliard en 1999. Un peu plus des trois quarts de ce total provenaient du gouvernement fédéral ou de programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés.

La plus grande partie (près de 60 p. 100) de ce total a été consacrée aux services publics, le reste étant allé au soutien du revenu des agriculteurs – les deux classes de subventions de la catégorie verte. Dans les services publics, les deux postes de dépenses les plus importants

---

(6) Le Canada a présenté ce rapport le 22 mars 2005. Il est possible de le consulter sur le site Web de l'OMC (http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agric_f.htm).

(voir le tableau 1) étaient la recherche (411 millions de dollars, surtout par l'entremise de la Direction générale de la recherche d'Agriculture et Agroalimentaire Canada) et les services d'inspection (435 millions de dollars, principalement par l'entremise de l'Agence canadienne d'inspection des aliments et Santé Canada).

Tableau 1 **Canada, mesures de soutien de la catégorie verte – 2000** **(millions $)**	
Services publics	
Recherche	410,8
Lutte contre les parasites et les maladies	23,0
Services de formation	71,8
Services de vulgarisation et de consultation	201,1
Services d'inspection	434,5
Services de commercialisation et de promotion	63,4
Services d'infrastructure	94,5
Programmes de protection de l'environnement	73,2
Autres services généraux	5,0
Autres	0,4
Mesures de soutien du revenu	
Soutien de revenu découplé	360,0
Programmes de garantie des revenus et programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus	576,6
Programmes d'aide régionale	0,9
Total	**2 315,2**

Source : Comité de l'agriculture de l'OMC.

Trois programmes de soutien du revenu ont été inclus dans les mesures de soutien de la catégorie verte du Canada en 2000. Environ 557 millions de dollars ont été versés par l'entremise du programme Aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole (ACRA), prédécesseur indirect du PCSRA actuel. De plus, 360 millions de dollars sont allés au soutien de revenu découplé dans le cadre des Programmes d'ajustement Canada-Saskatchewan et Canada-Manitoba. Enfin, un petit montant a été consacré à l'aide régionale au Québec.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Programmes canadiens de la catégorie orange en 2000

En 2000, les mesures de soutien agricole de la catégorie orange ont totalisé un peu moins de 2,3 milliards de dollars. Toutefois, à cause des dispositions *de minimis*, seule une petite partie de ce montant compte dans le calcul du plafond de la MGS totale canadienne de 4,3 milliards de dollars.

Les mesures canadiennes de soutien de la catégorie orange se répartissent entre les mesures par produit et les mesures autres que par produit.

1. Mesures de soutien autres que par produit

Le Canada a fourni une MGS autre que par produit de 1,2 milliard de dollars en 2000, ce qui représente 3,8 p. 100 du revenu agricole total de cette année. Cela signifie qu'en 2000, les mesures de soutien de la catégorie orange n'ont pas atteint le seuil *de minimis* de 5 p. 100 (tableau 2). Autrement dit, la valeur de ces mesures de soutien n'était pas assez élevée pour être comptée dans les subventions autorisées du Canada.

Tableau 2
Canada, mesures de soutien de la catégorie orange – 2000
(millions $)

Mesure globale de soutien autre que par produit	
Compte de stabilisation du revenu net (CSRN)	381,0
CSRN amélioré	52,8
Assurance-récolte	347,7
Indemnisation pour les dégâts causés par la sauvagine	6,4
Fonds canadien d'adaptation et de développement rural	35,8
Programmes provinciaux	349,1
Avantages de crédit provinciaux	51,6
Avantages de crédit fédéraux	-27,9
Autres	10,9
Total	**1 207,4**
Valeur totale de la production en 2000	**31 746,6**
MGS autre que par produit en %age de la production totale	**3,8**

Source : Comité de l'agriculture de l'OMC

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les principaux programmes fédéraux ou fédéraux-provinciaux inclus dans les mesures de soutien de la catégorie orange du Canada sont les suivants :

- Le *Compte de stabilisation du revenu net* (CSRN) et le *CSRN amélioré*. Le CSRN est l'un des programmes intégrés dans le PCSRA.
- L'*assurance-récolte*. Le programme d'assurance-récolte du Canada porte maintenant le nom d'assurance-production.
- Le *Fonds canadien d'adaptation et de développement rural* (FCADR). Ce programme a depuis été remplacé par le Programme pour l'avancement du secteur canadien de l'agriculture et de l'agroalimentaire (PASCAA).

2. Mesures de soutien par produit

Le Canada a fourni en 2000 un peu moins de 1,1 milliard de dollars en mesures de soutien agricole par produit. Toutefois, pour beaucoup de produits, le niveau de soutien a été inférieur au seuil *de minimis* de 5 p. 100. Par exemple, les subventions accordées à l'égard du blé et du blé dur ont totalisé 83,9 millions de dollars en 2000, mais comme ce montant ne représentait que 2,9 p. 100 de la valeur totale de la production de blé de l'année, il n'est pas compté dans les subventions totales autorisées du Canada. En fait, comme le montre le tableau 3, sur les 22 produits agricoles énumérés, six seulement ont fait l'objet de subventions d'un niveau suffisant pour être comptées dans le plafond de 4,3 milliards de dollars du Canada, aux termes de l'Accord sur l'agriculture. Au total, 848 millions de dollars sur les 1,1 milliard de mesures de soutien par produit ont compté dans le soutien agricole autorisé du Canada pour l'année.

Tableau 3
Canada, mesures de soutien de la catégorie orange – 2000
Mesure globale de soutien par produit

	Valeur (millions $)	**% de la valeur totale de la production**
Blé et blé dur	83,9	2,9 *de minimis*
Orge	37,3	2,8 *de minimis*
Avoine	19,2	5,8
Maïs	189,6	17,9
Canola	6,1	0,3 *de minimis*
Soja	104,7	13,0

Tableau 3 (suite) **Canada, mesures de soutien de la catégorie orange – 2000** **Mesure globale de soutien par produit**		
	Valeur (millions $)	**% de la valeur totale de la production**
Autres céréales, oléagineux et cultures fourragères	7,8	0,7 *de minimis*
Betterave à sucre	0	0 *de minimis*
Pommes	4,9	2,4 *de minimis*
Pommes de terre	8,9	1,3 *de minimis*
Miel	0,4	0,6 *de minimis*
Haricots secs	6,5	5,0 *de minimis*
Tabac	20,7	5,7
Autres cultures	3,8	0,1 *de minimis*
Bœuf	64,4	0,9 *de minimis*
Porc	18,4	0,5 *de minimis*
Mouton	7,6	8,5
Produits laitiers	506,3	12,6
Poulet	0	0 *de minimis*
Dindon	0	0 *de minimis*
Œufs	0	0 *de minimis*
Autres bestiaux	0,1	0,1 *de minimis*
Total	**1 090,8**	
Moins MGS par produit *de minimis*	242,6	
MGS totale autorisée par produit	**848,2**	

Source : Comité de l'agriculture de l'OMC

Les mesures canadiennes de soutien agricole par produit étaient réparties entre un certain nombre de programmes. Les programmes fédéraux ou fédéraux-provinciaux inclus dans les mesures de soutien par produit de la catégorie orange (MGS) du Canada sont les suivants :

- Le *Programme d'assurance du revenu de marché*. Il s'agit d'un programme de protection des prix des producteurs de céréales et d'oléagineux de l'Ontario, qui indemnise les producteurs en cas de chute des prix en deçà du seuil de soutien. Ce programme est éliminé progressivement parce que le PCSRA remplit un rôle analogue.

- Le *Programme de paiements anticipés* (PPA). Le PPA permet de verser des avances sans intérêt allant jusqu'à 50 000 $ aux producteurs admissibles pour qu'ils aient la possibilité de stocker des récoltes, afin de les écouler plus tard dans la saison, à un moment où les prix peuvent être plus élevés.

- *Location de wagons-trémies* pour le transport des céréales et des oléagineux.

- *Fonds de réserve pour l'amélioration du réseau*, destiné à la modernisation de l'infrastructure ferroviaire. Ce fonds n'existe plus.

- *Subvention pour le lait de transformation.* Il s'agit d'une subvention directe, qui ne comprend pas les mesures de soutien des prix dans le cadre du régime de gestion de l'offre. Le Canada ne considère pas que la gestion de l'offre constitue une subvention.

C. Mesures de soutien de l'agriculture du Canada

En 2000, le Canada a fourni à ses producteurs agricoles un soutien interne total de 848 millions de dollars, alors que sa MGS aurait pu atteindre 4,3 milliards de dollars aux termes de l'Accord sur l'agriculture. Toutefois, au cours des dernières années, le secteur agricole canadien a connu une série de problèmes qui ont entraîné une augmentation considérable du soutien interne. En 2002, les conditions météorologiques défavorables qui ont régné dans les Prairies ont fait baisser les rendements de la plupart des cultures de grande production. L'année suivante, la découverte d'un cas d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) en Alberta a entraîné la fermeture de la frontière américaine au bétail sur pied et à certaines coupes de viande. Par suite de ces événements et d'autres facteurs, le revenu agricole a radicalement baissé, atteignant des niveaux sans précédent en 2003.

En 2004, les versements directs aux agriculteurs ont atteint 4,9 milliards de dollars, par rapport à 2,8 milliards en 2000. Même si ces chiffres ne sont pas directement comparables à ceux présentés au Comité de l'agriculture de l'OMC, ils permettent de croire que les rapports futurs du Canada sur la MGS totale enregistreront des augmentations. Ainsi, les versements d'assurance-récolte (assurance-production), qui font partie des mesures de soutien autres que par produit de la catégorie orange, sont passés de 348 millions de dollars en 2000 à près de 1,2 milliard de dollars deux ans plus tard. En 2003, les versements autorisés sont retombés à 417 millions de dollars[7].

---

(7) Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) estime que la contribution moyenne à long terme du gouvernement à l'assurance-récolte s'élève à 56 p. 100 des contributions totales. Les chiffres présentés ici (et transmis à l'OMC) représentent donc 56 p. 100 des indemnités totales versées aux termes du Programme d'assurance-récolte. Ces données figurent dans le Rapport ministériel sur le rendement 2003-2004 d'AAC (http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/03-04/AAFC-AAC/AAFC-AACd34-PR_f.asp?printable=True).

Malheureusement, à cause de la complexité des programmes canadiens de soutien agricole, il est impossible de déterminer la MGS totale du Canada pour les années qui ont suivi 2000 sans accéder aux données et aux méthodologies précises utilisées pour désigner les programmes ou éléments de programmes qui s'inscrivent dans la catégorie orange. Par exemple, le principal programme canadien de soutien du revenu, le PCSRA, se répartit entre la catégorie verte et la catégorie orange, selon le niveau de couverture choisie par les agriculteurs. Par conséquent, tout ce qu'il est possible d'affirmer sans risque d'erreur, c'est que les chiffres de 2005 sont sûrement plus élevés que ceux de 2000, année durant laquelle le Canada n'a fourni que 848 millions de dollars sur un total possible de 4,3 milliards en MGS totale.

LE SOUTIEN INTERNE ET LE CYCLE ACTUEL DE NÉGOCIATION DE L'OMC

Lorsque le cycle de négociation actuel de Doha a commencé, il était prévu que les pourparlers devaient surtout viser à garantir aux pays en développement des avantages liés au commerce. La libéralisation des échanges de produits agricoles figurait très haut sur la liste de priorités. Beaucoup de pays en développement demandaient un meilleur accès aux marchés du monde industrialisé et des limites plus strictes sur les subventions agricoles ayant des effets de distorsion sur le marché et les échanges, notamment aux États-Unis et dans l'Union européenne. Ces objectifs ont été acceptés par tous les pays dans le cadre de la Déclaration ministérielle 2001 de Doha, comme en témoigne cet extrait du paragraphe 13 de la déclaration :

> Nous rappelons l'objectif à long terme mentionné dans l'Accord, qui est d'établir un système de commerce équitable et axé sur le marché au moyen d'un programme de réforme fondamentale comprenant des règles renforcées et des engagements spécifiques concernant le soutien et la protection afin de remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux et de les prévenir. Nous reconfirmons notre adhésion à ce programme... [Nous] nous engageons à mener des négociations globales visant à : des améliorations substantielles de l'accès aux marchés; des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif; et des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges.

Toutefois, même si les pays ont convenu de ces objectifs généraux, les progrès se sont révélés difficiles à réaliser. Les pays riches, et surtout les États-Unis et l'Union européenne, hésitaient beaucoup à réduire leurs subventions agricoles et à ouvrir leurs marchés. Ils ont donc demandé aux pays en développement des concessions en contrepartie. Pour leur part, la plupart des pays en développement estimaient que les pays riches ont été les grands bénéficiaires des accords commerciaux antérieurs et que le cycle de Doha devait être centré sur leurs propres préoccupations.

Le premier signe permettant de croire qu'il serait possible de sortir de l'impasse s'est produit le 31 juillet 2004 lorsque le Conseil général de l'OMC a adopté à l'unanimité une entente sur un cadre de modalités pour la libéralisation du commerce des produits agricoles dans le programme de Doha pour le développement. Cela signifie essentiellement que les pays se sont entendus sur le sujet des négociations suivantes.

Le cadre comprenait un certain nombre de sujets de négociation déterminés portant sur l'accès aux marchés, les subventions à l'exportation et le soutien interne. Les membres de l'OMC se sont notamment engagés à éliminer les subventions à l'exportation, qui sont considérées comme la forme la plus extrême des subventions ayant des effets de distorsion sur le marché. De plus, le cadre prévoit des « réductions tarifaires globales substantielles » pour améliorer l'accès aux marchés. Cela doit se faire de façon que les tarifs les plus élevés fassent l'objet des réductions les plus importantes. Une certaine latitude est prévue dans le cas des produits « sensibles », mais, même dans ces cas, les membres se sont engagés à apporter des « améliorations substantielles » à l'accès aux marchés au moyen d'une combinaison d'engagements en matière de contingents tarifaires et de réductions tarifaires.

Ces développements aboutiront probablement aux avantages les plus importants sur le plan de la libéralisation du commerce des produits agricoles et de la suppression des effets de distorsion sur le marché. Toutefois, des progrès ont également été réalisés dans le domaine du soutien interne. En effet, les membres de l'OMC s'engagent dans l'accord-cadre à négocier dans les secteurs suivants :

- *Harmonisation des réductions des mesures de soutien interne de la catégorie orange qui ont des effets de distorsion sur les échanges* : Même si les niveaux de subventions ont baissé, d'importantes différences subsistent dans le monde dans le domaine du soutien agricole. L'accord-cadre engage les pays ayant les niveaux les plus élevés de soutien aux effets de distorsion sur les échanges à consentir de plus grandes réductions « pour arriver à un résultat harmonisateur ».

- *Autres réductions des subventions et des niveaux de minimis* : Les pays doivent déterminer dans quelle mesure ils peuvent réduire encore leurs subventions de la catégorie orange. Des discussions portent également sur la question de savoir s'il convient de réduire le niveau *de minimis* en deçà de son seuil actuel de 5 p. 100.

- *Examen des programmes de la catégorie bleue en vue de les soumettre à d'autres restrictions* : Quelques pays jugent importantes les mesures de la catégorie bleue, comme moyen d'éliminer progressivement les mesures de soutien de la catégorie orange sans imposer trop de difficultés. D'autres souhaitent que ces programmes soient soumis à des limites ou à des engagements de réduction. D'autres encore préféreraient que la catégorie disparaisse complètement. L'accord-cadre propose de plafonner les programmes de la catégorie bleue de façon qu'ils ne dépassent pas 5 p. 100 de la valeur totale de la production agricole sur une période donnée.

- *Examen des programmes de la catégorie verte* : Selon certains, les paiements effectués par quelques pays dans le cadre de la catégorie verte sont tellement importants qu'ils ont des effets de distorsion sur les échanges. Parmi les subventions à l'étude, il y a lieu de mentionner les versements directs aux producteurs, y compris le soutien de revenu découplé, les programmes d'assurance et les programmes de soutien et de garantie du revenu à financement public. Par ailleurs, d'autres pays croient le contraire : les critères actuels des mesures de soutien de la catégorie verte doivent être étendus pour mieux tenir compte des préoccupations non commerciales, comme la protection de l'environnement. D'après l'accord-cadre, les critères de la catégorie verte seront examinés et clarifiés pour que toutes les mesures de soutien interne de cette catégorie satisfassent aux idées et aux principes de base de la catégorie verte.

L'accord-cadre de juillet 2004 n'est qu'un premier pas, mais il engage les membres de l'OMC à réduire sensiblement les mesures autorisées de soutien interne de l'agriculture qui ont des effets de distorsion sur les échanges. Même s'il reste encore beaucoup de travail à faire pour négocier les détails, les membres espèrent être en mesure d'en arriver à un accord à la Conférence ministérielle de Hong Kong en décembre 2005.

Il est bien sûr impossible de dire de quelle façon le Canada sera touché par les résultats d'un tel accord sur le soutien interne à l'agriculture, mais il est peu probable que les répercussions soient très graves. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les versements de MGS totale du Canada n'ont atteint en 2000 qu'une fraction du montant autorisé de 4,3 milliards de dollars. Les subventions ont augmenté considérablement depuis, mais les augmentations étaient surtout attribuables à des circonstances exceptionnelles. Même avec des conditions beaucoup plus strictes, il est peu probable que le Canada soit obligé de réduire sensiblement son soutien interne à l'agriculture pour se conformer à un nouvel accord de l'OMC.

RÉFÉRENCES

Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international. *Pour un nouveau cycle de négociations efficace : Les grands enjeux du Canada à l'OMC*, avril 2002.

de Gorter, H., et M. Ingco. *The AMS and Domestic Support in the WTO Trade Negotiations on Agriculture: Issues and Suggestions for New Rules*, Agriculture and World Development, The World Bank Group, septembre 2002.

Organisation mondiale du commerce.

- « Comité de l'agriculture – Notification – Canada – Soutien intérieur » (http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agric_f.htm).

- « Conférence ministérielle de l'OMC, Doha, 2001 : Déclaration ministérielle », adoptée le 14 novembre 2001 (http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min01_f/mindecl_f.htm).

- « Négociations de l'OMC sur l'agriculture : Note récapitulative – Catégories de soutien interne » (http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/agboxes_f.htm).

- « Textes juridiques, Les accords de l'OMC » (http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/ursum_f.htm#aAgreement).

- « Texte de l'"ensemble de résultats de juillet" – Décision du Conseil général de l'après-Cancún », 1er août 2004 (http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/draft_text_gc_dg_31july04_f.htm).